

DEKRET ORGANIZACYJNY

I. Współczesne państwo praworządne ma za podwalinę swego ustroju zasadę podziału władz. To wskazanie techniki konstytucyjnej można sprowadzić do zespołu następujących trzech zasad:

1. odrębności organów, widocznej przede wszystkim w ich konstrukcji;
2. podziału aktów państwowych na podstawie wyłącznej kompetencji organów;
3. hierarchii norm prawnych.

Budując ustrój państwowy na tych zasadach, stworzono organ ustawodawczy, dwu- lub trójskładowy, któremu przyznano wyłączną kompetencję stanowienia norm prawnych — początkowo tylko w dziedzinie wolności i własności obywatela. Potęgujące się po- przez w. XIX znaczenie parlamentu, przemiana, zwłaszcza w ustro- jach republikańskich, głowy państwa w szefa jedynie władzy wy- konawczej prowadziły za sobą powolny rozrost obszaru kompeten- cji normodawczej parlamentu. Ustawa obejmowała coraz większe kręgi życia prawnego, by w końcu stać się wszechwładną. To wszechwładztwo nigdy nie było zupełne. Niemal bowiem równo- cześnie z ustawą parlamentarną pojawia się normodawstwo dekre- towe, początkowo w postaci dekretu (pomińmy kwestię nazwy) z konieczności, później z upoważnienia.

Niektórzy nazywają dekretem akt normodawczy, będący reali- zacją kompetencji głowy państwa. Można jednak tą nazwą określać także zespół norm prawnych, konstruujących kompetencję normo- dawczą głowy państwa w miejsce lub obok kompetencji organu ustawodawczego. Można tu mówić o dekrete jako instytucji nor- modawstwa państwowego. Będziemy o nim mówili w tym drugim rozumieniu. Rzecz idzie o jeden jego wariant, o dekret organizacyj- ny, będący wyrazem kompetencji normodawczej głowy państwa w zakresie organizacji pewnych organów państwowych. Zwykle od- nosi się on do administracji państwowej. Kompetencja organizo- wania tej administracji należy w jednych ustrojach współczesnych do ustawodawcy, w innych do głowy państwa, w jeszcze innych jest podzielona między oba te czynniki. Z przeglądu ustrojów politycznych łatwo zauważyć można, że wyłączną kompetencję

parlamentu w zakresie organizacji administracji państwowej przyjmują młodsze ustroje państwowe, pozostające jeszcze na ogół pod wpływem doktryny demokratycznej w jej ukształtowaniu z XIX w., państwa o młodszej, powiedzielibyśmy, kulturze prawniczej. W starszych, przodujących politycznie bywa nieco inaczej, gdyż tam częściej spotyka się kompetencję organizacyjną głowy państwa.

Dekret organizacyjny znany jest w ustroju angielskim, co prawda w wąskim zakresie ze względu na system administracyjny. Kompetencja korony nie jest monopoliczna z uwagi na supremację ustawy. Bardzo szeroki zasięg posiada francuski dekret organizacyjny, mający najczęściej formę *règlement autonome d'organisation*. Obejmuje organizację i kompetencję administracji państwowej, nie wyłączając stosunku urzędniczego. Trzeba jednak powiedzieć, że w ustroju francuskim kompetencja normodawcza w zakresie organizacji nie jest jasno ustalona, gdyż podzielona między głowę państwa, parlament i ministrów. W systemie norm dekret organizacyjny jest podporządkowany ustawie. Rzesza Niemiecka przedhitlerowska również miała w swym ustroju dekret organizacyjny, podporządkowany ustawom. W Trzeciej Rzeszy instytucja nie gra roli wobec zniesienia wyłączności kompetencji w stosunku organu ustawodawczego i rządzącego; wyraża się to szczególnie w tym, że normalnym typem ustawy jest *Regierungsgesetz*. Najświeższym, jasnym i najdalej zasiężnym w stosunku do angielskiego, francuskiego i niemieckiego jest włoski dekret organizacyjny, pochodzący z roku 1926. Krótko więc można powiedzieć: Wszystkie cztery przodujące, europejskie ustroje polityczne znają instytucję dekretu organizacyjnego, którego zakres jest różny, zależnie od szczególnych warunków ustroju. W żadnym z nich dekret ten nie ma cech równorzędności z ustawą, której jest podporządkowany.

II. Na tle kompetencji organizacyjnej głowy państwa w innych ustrojach staje się bardziej zrozumiałym przyjęcie jej w polskiej konstytucji kwietniowej, która w tym punkcie poszła dalej od innych. W naszym ustroju wyłącznie prezydent jest upoważniony do wydawania dekretów organizacyjnych, które nie tylko są równorzędne z ustawami, lecz nawet nie mogą być przez nie zniesione. Trzeba więc przyznać słuszość prof. St. Starzyńskiemu, gdy utrzymywał, że monopoliczny dekret organizacyjny złamał zasadę supremacji ustawy¹⁾. Monopol organizacyjny jest zapewne wyrazem tezy konstytucji: „funkcje rządzenia państwem nie należą do Sejmu”. Trzeba by więc przyjąć, że organizowanie administracji jest funkcją rządzenia, nie ustawodawstwa. Wtedy pojawia-

¹⁾ Na posiedzeniu komisji konstytucyjnej Senatu 13 XII 1934.

łaby się wątpliwość, czy — jak to przyjęto w naszej literaturze — należy uważać art. 56 Konstytucji za przepis wyjątkowy. Z innych ustrojów politycznych wiadomo, że normodawstwo organizacyjne, jeśli nie należy do ustawodawcy, nie jest uważane za wyjątkowe.

Polski dekret organizacyjny obejmuje rząd, administrację rządową i zwierzchnictwo sił zbrojnych. Pomijając ostatnie, spróbujemy ustalić pojęcie organizacji rządu i organizacji administracji rządowej. Te ustalenia zakreszą pole dekretem organizacyjnym.

III. Według konstytucji kwietniowej rząd składa się z prezesa rady ministrów i ministrów. Nadto istnieje rada ministrów, będąca najwyższym kolegiальnym organem rządzącym. Nazwa „rząd” spełnia dwa zadania. Nasamprzód jest skrótem językowym, nazwą ogólną, na oznaczenie więcej niż jednego podmiotu. Po wtóre nazwę tę wprowadzono do Konstytucji zapewne w celu częściowego zastąpienia terminu „władza wykonawcza”, który znajduje się w konstytucji marcowej, a nie jest odpowiedni do nowych idei. Mówimy o częściowym zastąpieniu, gdyż konstytucja rozróżnia rząd i administrację²⁾. Nie jest to gra słów, lecz raczej oddanie rzeczywistej funkcji, sprawowanej przez rząd w ustroju państwowym.

Poza tym jednak termin „rząd” pełni inną jeszcze rolę. Norma konstytucyjna, stanowiąca o kierownictwie sprawami państwa przez rząd, niewątpliwie ma na oku ten stan faktyczny, kiedy przedsiębrane są decyzje rządowe, nie będące ani monokratycznymi ani kolegiальnymi (rady ministrów), lecz oparte na porozumieniu się kilku ministrów. Są to momenty faktyczne, które trudno uchwycić w konstrukcji takich organów, jak prezes rady ministrów, minister, rada ministrów.

Przez organizację rządu rozumie się tworzenie, przekształcanie i znoszenie urzędów, składających się na rząd. Te akty będą przedmiotem dekretu organizacyjnego, któremu pociągnięto w tej dziedzinie dość wyraziste granice. Ograniczenia te wynikają z konstytucji, która stworzyła instytucję prezesa rady ministrów, ministrów i rady ministrów. Dekret nie może znieść żadnej z nich. Względnie wolną rękę pozostawiono dekretowi organizacyjnemu co do ilości ministrów, która nie jest przez konstytucję określona. Tu wyłączna kompetencja organizacyjna prezydenta jest najściślej związana z wyłączną kompetencją budżetową parlamentu. Ustanowienie urzędu ministra należy do kompetencji prezydenta, lecz jego funkcjonowanie zależy od ustawy budżetowej. Widać na tym przykładzie, że monopol organizacyjny prezydenta nie jest tak bez-

²⁾ Podobnie np. G. Renard, *Théorie de l'institution*. 1930.

względny i jest w pewnej mierze zależny od ciał ustawodawczych. Do zniesienia natomiast urzędu ministra wystarcza sam dekret organizacyjny, gdyż uważamy, że ustawa budżetowa jest zespołem norm, stanowiących uprawnienie, nie zaś obowiązek wydania pewnych sum. Na ten związek pomiędzy „organizacją rządu” a podstawowymi przepisami konstytucji zwrócił już uwagę prof. St. Starzyński³⁾. Nie moglibyśmy jednak podzielić zdania zmarłego uczonego, że wskutek tego związku „mogą być bardzo łatwo postanowienia konstytucji konfiskowane na rzecz dekretów prezydenta”.

Nie można tworzyć organów bez przyznania im kompetencji. W ustroju naszym pojęcie organizacji było początkowo, w okresie przedkonstytucyjnym i częściowo pod rządem konstytucji marcowej, wykładane ograniczenie. Rozróżniano organizację i kompetencję administracji. Zawsze jednak łączono obie, słusznie rozumiejąc, że nie można tworzyć organu bez przyznania mu kompetencji⁴⁾. Pod rządem konstytucji marcowej praktyka ustawodawcza ukształtowała pojęcie organizacji administracji w sensie szerszym, włączając do niego i kompetencję. Świadczy o tym szczególnie wykonanie ustawy z 17 marca 1932 Dz. Ust. poz. 165, która wyprzedziła ustanowienie wyłącznej kompetencji organizacyjnej prezydenta w konstytucji kwietniowej. Art. 1 lit. b tej ustawy upoważniał prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie organizacji administracji publicznej. Wydane na tej podstawie 11 rozporządzeń dotyczy zarówno organizacji jak i kompetencji⁵⁾. Pod rządem konstytucji marcowej do organizacji administracji publicznej nie zaliczano przedsiębiorstw państwowych ze względu na ich wyłączenie z administracji państwowej — oraz kwestii uposażeń i emerytów państwowych, pomijając oczywiście organizację sądów.

Konstytucja kwietniowa przeszła w kierunku rozumienia przez organizację także kompetencji. Jej art. 25 i 74 wyraźnie na to wskazują. Przez kompetencję rozumiemy przydzielenie organowi uprawnień i obowiązków do wykonania. Konstytucja używa terminu „zakres działania”. Rozumiemy go jedynie jako właściwość do przedsięwzięcia aktów państwowych, wychodząc z założenia, że konstytucja i ustawa oraz dekret z upoważnienia lub z konieczności

³⁾ W rozprawie pt. Droga ustawodawcza. Księga Pamiątkowa ku czci Piłńskiego. 1936, t. II, str. 233 n.

⁴⁾ Por. np. art. 15 dekretu z 3 I 1918 i rozp. Prez. z 19 I 1928.

⁵⁾ Wątpliwości budzi rozszerzenie pojęcia organizacji administracji na postępowanie administracyjne, jak to czyni dekret dekoncentracyjny z 28 XII 1934 r.

projektują działania państwowe i że przydzielenie tych projektowanych działań do wykonania jest właśnie zakreśleniem granic kompetencyjnych. Jankowski⁶⁾ rozróżnił zakres działania i właściwość. Przez pierwszy rozumie wewnętrzny stosunek wzajemny poszczególnych organów: tu należy nadzór, kontrola, obsada stanowisk, ilość instancji. Przez drugą — który organ w danej sprawie jest kompetentny. Nie uważamy takiego rozróżnienia za słuszne i myślimy, że pierwsze jest właściwie organizacją w ściślejszym słowa rozumieniu, drugie zaś mieści się w zakresie działania czyli kompetencji. Zresztą to drugie określenie Jankowskiego jest nieco tautologiczne.

Inne rozumienie „zakresu działania” wysunął L. Krajewski⁷⁾. Jego zdaniem, termin ten oznacza elementy funkcjonalne w pojęciu organizacji, tzn. właściwie uprawnienia i obowiązki organów. Istotnie, te elementy są bardzo zmienne i na ogół ściśle związane z ustawodawstwem. Ze względu na płynność było by — mniema Krajewski — wskazane wyłączyć elementy funkcjonalne z kompetencji dekretu organizacyjnego. Wtedy jednak byłby wyłączony zakres działania z pod dekretu, co trudno pogodzić z art. 74 konstytucji.

Normowanie uprawnień i obowiązków organów należy do ustawodawcy, ich przydzielenie organom do dekretu organizacyjnego. Pojawia się więc niebezpieczna dwutorowość normodawstwa, którą usunąć może najpewniej to, że dekret organizacyjny będzie normował swój przedmiot w sposób częściowo najogólniejszy, czego słusznie żądają Bigo⁸⁾ i Krajewski, oraz to, że ustawodawca zwykły, nie mogący zmieniać tych ogólnych ram organizacyjnych, będzie w konstrukcji ustaw przestrzegał dekretu organizacyjnego. Tak zapewne będzie z klauzulą wykonawczą do ustawy. Kłopotliwość monopolu organizacyjnego może się przy tym uwydatnić.

Kompetencję wszystkich trzech organów rządzących konstytucja kwietniowa ustala najogólniej. Do kompetencji prezesa rady ministrów zalicza reprezentację rządu, kierownictwo jego pracami i ustalanie ogólnych zasad polityki państwowej. Kompetencją — konstytucja używa terminu „zakres działania” — jest kierownictwo poszczególnymi działami administracji państwowej lub spełnianie zadań szczególnych. Przez to drugie konstytucja dopuszcza ministrów bez teki. Zakresem działania rady ministrów jest rozstrzyga-

⁶⁾ Jankowski T. Władza, rząd i administracja w nowej konstytucji. Biuletyn Urzędniczy, 1935, Nr 5—6.

⁷⁾ Krajewski L. Organizacja Rządu i Administracji Rządowej według nowej Konstytucji. Gazeta Sądowa Warszawska, 1936, Nr 24.

⁸⁾ Bigo T. Samorząd terytorialny w nowej konstytucji. 1936.

nie spraw, które wymagają uchwały wszystkich członków rządu. Szczegółowsze rozplanowanie tych kompetencji należy do dekretu organizacyjnego. Oczywiście dekret mógłby wyjść poza kompetencje, ustalone w konstytucji, i przydzielić inne jeszcze, nie może jednak znieść ani zmienić ustanowionych w konstytucji. W obu więc dziedzinach organizacji, tworzenia urzędów w rządzie i kompetencji, dekret organizacyjny znajduje swe granice, określone konstytucją i częściowo ustawą skarbową.

Sprawa organizacji ministerstw wywołała rozbieżność zapatrywań w naszej literaturze. Przedmiotem sporu jest, czy administrację centralną należy zaliczyć do organizacji rządu z art. 25 konstytucji czy też do administracji rządowej z art. 74. Hausner⁹⁾ uważa, że organizacją ministerstw miałyby się zająć dekret, wydany na podstawie art. 25. Jego zdaniem, art. 74 konstytucji w związku z art. 73 zdaje się wskazywać, że chodzi tam jedynie o organizację lokalną. Podobnie Langrod¹⁰⁾. Przeciw tej tezie wypowiada się Janowski, który nie widzi możliwości zaliczenia organizacji ministerstw do organizacji rządu, skąd należało by wnosić, że wymaga dekretu z art. 74. Podobnie za odrębnym unormowaniem organizacji rządu i całej administracji rządowej włącznie z centralną wypowiedział się Krajewski. Oczywiście, spór ten nie jest ważny z punktu widzenia kompetencji normodawczej. Bez względu na zaliczenie organizacji ministerstwa należy do monopolicznej kompetencji normodawczej prezydenta. Z tego punktu widzenia oparcie dekretu organizującego ministerstwo na art. 25 lub 74 jest obojętne, gdy akty normodawcze z tych przepisów są równoważne. Nie o to jednak w sporze idzie, lecz o punkt widzenia celowości organizacyjnej. To, że ministerstwo jako zespół ludzi i środków jest potrzebnym narzędziem pracy ministra, świadczyło by raczej za oparciem dekretu organizującego ministerstwo na art. 25 konstytucji. Nie było by to niedopuszczalnym rozszerzeniem konstytucyjnego pojęcia rządu, tym więcej, że ministrowie są kierownikami administracji państwowej. Nie można — sądzymy — przeprowadzać ostrego rozdziału między rządem a administracją centralną, jak to np. konstruuje Krajewski. Nie uzasadnia takiego rozdziału argument, iż ministrowie pełnią funkcje, związane tylko z tym urzędem i nie mogące być wykonane zastępczo przez ministerstwo, np. prawo inicjatywy ustawodawczej.

⁹⁾ Hausner R. Zakres działania administracji rządowej. Biuletyn Urzędu, 1935, Nr 3—4.

¹⁰⁾ Langrod J. S. Problemy administracyjne w konstytucji. 1936, str. 20.

Organizację ministerstw ustaliła rada ministrów rozporządzeniem z dnia 25 sierpnia 1926 *Monitor Polski* poz. 578¹¹⁾). Podstawą prawną rozporządzenia jest dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 o tymczasowej organizacji władz naczelných DPKP poz. 1. Kompetencję normodawstwa organizacyjnego ustalały tu dwa przepisy. Art. 13 dekretu stanowił, że rada ministrów uchwała regulamin własny i poszczególnych ministerstw. Nadto, według art. 15 organizację i zakres kompetencji ministerstwa zatwierdza rada ministrów na wniosek odnośnego ministra. Oba te przepisy należy uznać za nieobowiązujące od 24 kwietnia 1935, od dnia obowiązywania konstytucji, choć nie zostały wyraźnie uchylone. Są one bowiem sprzeczne z centralizacją wszystkich spraw organizacyjnych rządu i administracji rządowej, przeprowadzoną w konstytucji kwietniowej. Upada więc kompetencja rady ministrów. Sprawy organizacyjne rady ministrów i ministerstw przeszły do monopolicznej kompetencji organizacyjnej prezydenta.

IV. Kompetencja organizacji administracji w naszym ustroju jest określona wężej niż we włoskim. Konstytucja kwietniowa zna trójką administrację państwową: rządową, samorządową terytorialną i samorządową gospodarczą. Tylko administracja rządowa należy do dziedziny, normowanej wyłącznymi dekretemi prezydenta. Konstytucja nie ustala, co przez pojęcie „administracja rządowa” należy rozumieć. Odżywa kwestia stosunku administracji rządowej do samorządowej.

Problem ten jest przedmiotem żywego sporu w naszej literaturze między prof. Panejką¹²⁾ a doc. Bigo¹³⁾). Między obu istnieje zgodność co do tego, że samorząd jest częścią administracji państwowej i że różnica między organem rządowym a samorządowym leży w organizacji. Prof. Panejko określa samorząd jako zdecentralizowaną administrację państwową, samodzielnie w granicach ustawy wykonywaną przez organa lokalne, niepodległe hierarchicznie innym organom. Jak Kelsen¹⁴⁾), uważa organ samorządowy za organ państwowy. Inaczej natomiast Bigo, który, podobnie jak O. Mayer, za podmiot organizacji samorządowej uznaje grupy spo-

¹¹⁾ W ogłoszeniu tych norm prawnych w innym niż *Dziennik Ustaw* organie publikacyjnym widzimy recepcję niemieckiego rozróżnienia *Rechts- i Verwaltungsverordnungen*.

¹²⁾ Panejko. *Samorząd europejski*. 2. wyd. 1934. Nadto tegoż autora *Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnego pojęcia samorządu*. *Samorząd Terytorialny*, 1935, str. 319 n.

¹³⁾ Bigo T. *Związki publiczno-prawne*. 1928.

¹⁴⁾ Kelsen H. *Allgemeine Staatslehre*, 1925, str. 272

łeczne, uposażone w osobowość prawną. Tę osobowość przyznaje Bigo jednostkom samorządowym, gdyż mają one publiczne prawa podmiotowe, których istnieniu przeczy prof. Panejko.

W sporze tym, wynikłym na tle definicji organu, słuszność zdaje się być po stronie doc. Bigi, zwłaszcza że nie podobna przypisać państwu działań organów samorządowych. Ta koncepcja może być kryterium, które pozwoli rozróżnić administrację samorządową, zarówno terytorialną, jak gospodarczą, od rządowej. W jej świetle kompetencja normodawstwa organizacyjnego prezydenta dotyczy tych organów administracji państwowej, które mają budowę hierarchiczną, podlegając prezesowi rady ministrów lub jednemu z ministrów i nie są organami osób prawa publicznego, ustanowionych przez ustawę albo dekret z upoważnienia lub z konieczności.

Kompetencja organizacyjna prezydenta obejmuje tworzenie, przekształcenie i znoszenie urzędów administracji rządowej, której podmiotem jest państwo. Pole dekretowania jest ograniczone przez ustawę skarbową. Dekret organizacyjny nie może tak kształtować administracji rządowej, by to powodowało wzrost wydatków ponad normy budżetowe. Wbrew zdaniu Hausnera, nie można by do kompetencji organizacyjnej prezydenta zaliczyć podziału administracyjnego na województwa z art. 73 konst. Jeśli bowiem konstytucja wymaga do tego celu ogólnie aktu ustawodawczego, więc przede wszystkim ustawy, to wyklucza monopoliczną kompetencję prezydenta.

Oczywiście, według wyżej przyjętych ustaleń, organizacja administracji rządowej obejmuje także kompetencję.

Wyrazem ścieśniającej interpretacji art. 74 w naszej literaturze jest to, że na ogół mówi się tylko o organizacji samych organów administracji rządowej. Czy jednak nie jest to zbyt wielkie zacieśnienie kompetencji organizacyjnej prezydenta? Duguít¹⁵⁾ utrzymuje, że nie jest wskazane odrębnie rozpatrywać stanowiska prawnego urzędnika od służby publicznej, którą sprawuje. Stosunek urzędnicy i organizacja władz są mocno z sobą związane. W myśl tej tezy w naszym ustroju administracyjnym łączy się niekiedy organizację organu administracyjnego z pragmatyką służbową, np. w organizacji policji państwowej. Uważając administrację rządową za narzędzie rządu, można by i pragmatykę służbową uznać za przynależną do kompetencji organizacyjnej prezydenta. Jakież racje miałyby przemawiać przeciw temu? Nie mogą tu jednak być zaliczone ustawy uposażeniowe i emerytalne, które zwykle uważa się za część prawa budżetowego, należącego do kompetencji parlamentu.

¹⁵⁾ Duguít. *Traité de droit const.*, 1923, III, 165 n.

V. Można by się jeszcze zapytać, czy monopoliczne normodawstwo organizacyjne wkracza na pole wymiaru sprawiedliwości. Znajdują się tu bowiem pewne organa, które przez swą konstrukcję niczym się nie różnią od organów administracji rządowej. Jedyna różnica między sądem a organem administracyjnym tkwi w stanowisku obu. O tym, czy organ państwowy jest sądem, decyduje element organizacyjny, nieusuwalność i niezawisłość osób, biorących udział z głosem rozstrzygającym w rozpatrywaniu sprawy. Na tym stanowisku stanęło także orzecznictwo polskie. Kryterium to nie zostało jednak wyłącznie przeprowadzone w orzecznictwie, gdyż Sąd Najwyższy przyjął, jako cechę wystarczającą do uznania organu za sąd, także element proceduralny, np. dopuszczalność skargi kasacyjnej do S. N. od orzeczenia organu. Takie rozszerzenie pojęcia sądu może być wątpliwe.

Oczywiście, organizacja sądów w powyższym rozumieniu, a takie przyjmuje też konstytucja kwietniowa, nie należy do wyłącznej kompetencji prezydenta. Odnosi się to do wszystkich sądów, tzn. organów państwowych, opartych na niezawisłości. Takimi są nie tylko sądy powszechne i wojskowe. Tu należą także Trybunał Kompetencyjny, Trybunał Stanu, sądy pracy, sąd kartelowy, Najwyższa Izba Kontroli, Najwyższy Trybunał Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne. Nadto z uwagi na kryterium proceduralne, jeśli by je przyjęto — komisje ziemskie.

Jeśli chodzi o inne organa wymiaru sprawiedliwości, których konstrukcyjną zasadą jest hierarchiczne posłuszeństwo, np. prokuratura, to — choćby nawet zaliczyć do administracji rządowej — nie można ich uznać za podlegające wyłącznemu dekretovi. Nie to bowiem jest ważne, że wtedy okazałaby się niecelowość monopolu organizacyjnego, lecz to, że — choć konstytucja mówi tylko o organizacji sądów — nie można przyjąć, by jeden niezwyklej wagi dział zarządu państwowego podlegał takiemu rozdzieleniu przez kompetencję organizacyjną. Celem konstytucji jest organizować, nie dezorganizować. Wymiar sprawiedliwości stanowi pewną całość, której rozbijanie kompetencyjne nie jest wskazane. O tyle też należało by zacieśnić pojęcie administracji rządowej.

Dekret więc organizacyjny nie obejmuje nie tylko sądów, lecz i innych składników wymiaru sprawiedliwości, choćby one ze swej konstrukcji mogły być zaliczone do administracji rządowej. Rzecz jasna, nie dotyczy to organizacji administracji sądowej.

VI. Dekret organizacyjny zajmuje w polskim systemie prawnym stanowisko całkiem swoiste w stosunku *do* innych systemów. Jest oparty na monopolicznej kompetencji głowy państwa i żadnym innym aktem ustawodawczym nie może być zmieniony. Takiej za-

sady nie ma żaden ze znanych ustrojów politycznych. Pomijając możliwą kolizję z kompetencją parlamentu, jak wskazują doświadczenia ustrojowe pruskie z r. 1858 i rosyjskie z r. 1908 — co prawda, z okresu rosnącej przewagi parlamentu —, powstała przez monopol organizacyjny pewna niedogodność techniki normodawczej. Dotychczasowe normy proceduralne (postępowanie administracyjne, podatkowe) zawierały równocześnie normy kompetencyjne. Obecnie wskutek włączenia kompetencji do organizacji stanowienie w jednym przedmiocie będzie wymagało dwóch odrębnych aktów ustawodawczych.

Dla dekretów organizacyjnych konstytucja nie przewiduje zwykłego dla obu innych rodzajów dekretów warunku wydania: wniosku rady ministrów (art. 55/3). Byłyby to więc dekrety samodzielne prezydenta. Jeśli dekret z upoważnienia lub z konieczności jest w istocie swej stanowieniem łącznym, to dekret organizacyjny opiera się na stanowieniu jednostkowym. Ponieważ jednak dekret organizacyjny jest aktem urzędowym prezydenta, więc wymaga kontrasygnaty.